

## OS DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DA NOVA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO – LEI N° 12.527/2011<sup>1</sup>

*Eneida Bastos Paes*

Mestra em Direito e Políticas Públicas pelo Centro Universitário de Brasília (UniCeub); Especialista em Vigilância Sanitária e Monitoramento de Mercado pela Universidade de Brasília (UnB); Graduada em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP). Atualmente é Coordenadora do Núcleo de Elaboração Normativa e Acordos da Assessoria Jurídica da Controladoria-Geral da União (CGU)

**Introdução. 1. Direito e políticas públicas: conceitos e ferramentas de trabalho. 2. A importância do direito de acesso à informação nos “Estados democráticos modernos”. 3. Da necessidade de leis infraconstitucionais para a garantia do direito de acesso. 4. Fundamentos jurídico-sociais e fases de uma política pública. 5. A fase de implementação de uma política pública e suas circunstâncias. 6. A importância da burocracia na implementação das políticas públicas. Conclusão. Referências.**

### INTRODUÇÃO

A nova Lei de Acesso à Informação é essencial para melhorar as condições de acesso às informações governamentais no Brasil, contudo, pelas características sociais e políticas, o direito de acesso à informação tenderá a permanecer incompleto, enquanto não for incorporado a uma política pública capaz de traduzir esse direito em um conjunto de ações que garantam o efetivo acesso à informação.

Creio que é necessário entender a dinâmica entre legislações que estabelecem direitos sociais e as políticas públicas que buscam garantir esses direitos. Essa dinâmica faz com que muitas políticas públicas desenhadas pelo texto constitucional permaneçam apenas como um conjunto de intenções.

Para melhor entender o assunto, o presente artigo foi organizado da seguinte forma.

Primeiro, busco construir o problema de acesso à informação e apresento as bases teóricas sobre as quais o tema se sustenta. Depois, são apresentados os conceitos de política pública, focando principalmente na questão da implementação. Por fim, são apresentados todos os obstáculos que podem surgir na operacionalização de uma política pública. Esses obstáculos têm como efeito, em muitos casos, a atenuação ou mesmo a completa ineficácia das intenções iniciais do legislador ao criar uma determinada lei.

### 1. DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS E FERRAMENTAS DE TRABALHO

O diálogo entre Direito e políticas públicas pode ser uma oportunidade para entender as relações complexas que se estabelecem entre essas duas áreas de conhecimento.

Uma análise que levasse

em consideração a perspectiva jurídica seria limitada e insuficiente para compreender a riqueza e diversidade das variáveis que compõem o universo do fenômeno estatal nas suas relações

com o mundo social. Existe uma complementaridade entre as duas ciências: “a política pública integrada adequadamente a dimensão jurídica e esta se auxilia dos insumos que as análises de política pública lhe provêm” (SARAIVA, 2006, p. 27).

Por outro lado, dificilmente alguém discordaria do jurista Eduardo Appio (apud BUCCI, 2006, p. 33), para o qual

um governo de juízes seria de todo lamentável, não pelo simples fato de que não tenham sido eleitos para gerirem a máquina administrativa ou para inovarem no ordenamento jurídico, mas pela simples razão de que não detêm mandato fixo.

Entretanto, também é verdade que nenhum governante, dentro de um Estado de Direito, consegue governar sem considerar o Poder Judiciário.

1. Publicado originariamente na *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 49, n. 193, p. 227-244, jan./mar. 2012.

Poderia afirmar que a problemática entre Direito e políticas públicas pode ser caracterizada pela insistência dos representantes eleitos em descumprir o que está constitucionalmente determinado, seja por “falta de vontade política”, seja por desconhecimento da lei, seja pela falta de capacidade administrativa. Essa constatação é tão correta quanto ingênua e não ajuda a avançar no entendimento da problemática entre Direito e políticas públicas. Não que ela esteja errada, é como dizer que o problema da pobreza é a falta de dinheiro. Não está errado, porém não explica muita coisa.

Poderia afirmar que o problema está na imperfeição das leis: seja porque existem imperfeições entre os fins propostos de uma política pública e o conjunto de instrumentos jurídicos e existentes para atingir esses fins, seja porque existe uma ausência de regras que viabilizem os fins propostos numa política pública. Essas constatações, embora estejam corretas, também não são suficientes para entender a problemática.

De fato, no caso específico da Lei de Acesso, a ausência de uma regulamentação completa do inc. XXXIII do art. 5º é, em parte, responsável pela carência deste direito. Entretanto, isso não significa que o estabelecimento de uma nova lei conseguirá garantir o direito de acesso, já que a garantia desse direito depende de um conjunto de políticas públicas que traduziriam esse direito num conjunto de normas, procedimentos e rotinas administrativas a serem seguidos pelo gestor e pela burocracia estatal.

A base de qualquer ação estatal, dentro dos “Estados Democráticos modernos”, é o direito, a lei. O direito de acesso às informações governamentais é essencial ao funcionamento dos Estados.

## 2. A IMPORTÂNCIA DO DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO NOS “ESTADOS DEMOCRÁTICOS MODERNOS”

É indiscutível a importância do direito de acesso à informação nos “Estados Democráticos modernos”. Esse direito é fundamental para diminuir a assimetria de informação entre o cidadão e seus representantes eleitos.

Os “Estados Democráticos modernos” fazem da observância às normas jurídicas abstratas e impessoais e do respeito aos direitos dos outros o fundamento básico da convivência social. (SARAIVA, 2006). Em contraste com as formas tradicionais e carismáticas de dominação, um “Estado Democrático” terá seu poder originário em leis, num corpo jurídico específico.

Esse poder originário não se identifica, ou pelo menos não deveria se identificar, com nenhuma pessoa ou classe. A impessoalidade é garantida, ou pelo menos deveria ser garantida, entre outros fatores, pela existência de um corpo de funcionários profissionais e dissociados dos conflitos políticos pelo exercício do poder político: a burocracia.

Entretanto, quando falo em “Estados Democráticos modernos”, estou me referindo a um conjunto bastante diverso de países. O próprio conceito de Estado sendo visto como uma contingência histórica, conforme assevera Ernst Wolfgang Boeckenfoerde (apud SCHIERA, 1986, p. 425).

O conceito de ‘Estado’ não é um conceito universal, mas serve apenas para indicar e descrever uma forma de ordenamento político surgida na Europa a partir do século XIII até os fins do século XVIII ou início do XIX, na base de pressupostos e motivos específicos da história europeia e que após esse período se estendeu – libertando-se, de certa maneira, das suas condições originais e concretas de nascimento – a todo mundo civilizado.

Assim, a visão de Estado deve se afastar do formalismo que por vezes o define como um todo orgânico e que existe independentemente das condições sociais e históricas. Se de fato existe um Estado, ele existe mais como um “tipo ideal” (dentro do conceito de “tipos ideais” propostos por Weber).<sup>2</sup> O que mais se aproxima desse tipo ideal são os chamados “Estados ocidentais”: um conjunto de países europeus cuja filosofia política e forma de organização se tornaram dominantes, pelo menos como ideia, na maior parte do mundo.<sup>3</sup> Entretanto, como lembra Badie, nesse

2. Para Weber (1981), a realidade se constitui num emaranhado infinito de acontecimentos, impossíveis de serem descritos, ou analisados, como um todo. O tipo ideal é obtido acentuando-se unilateralmente diversos aspectos da realidade. A construção desses tipos ideais tem como único propósito a ordenação da realidade, de forma provisória e artificial. A expressão ideal sublinha precisamente o fato básico de que os tipos sociológicos só existem no plano de ideias, não na realidade. Eles servem como um metro e auxiliam o pesquisador no seu trabalho.

3. A obra de Badie é uma referência importante nessa discussão, principalmente seu livro *O estado importado* (2000).